



N° 3549

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juin 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 3299), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *tendant à faciliter l'utilisation*
des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure,

PAR M. PATRICE CALMÉJANE,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 194, 343, 344 et T.A. 91

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — LA STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE : UN ÉTAT MIEUX ARMÉ FACE AUX CRISES MAJEURES	7
A. UNE GESTION INTERMINISTÉRIELLE EN PROGRÈS.....	7
1. Des menaces d'une ampleur nouvelle.....	7
2. Le ministère de l'intérieur au cœur du dispositif.....	8
B. DES ARMÉES EN « RÉSERVE » DES FORCES CIVILES.....	9
1. Une participation toujours indispensable.....	9
2. Des réservistes permettant l'inscription des actions de l'armée dans la durée..	10
II. — UNE PROPOSITION DE LOI POUR AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ DES RÉSERVISTES ET MIEUX PROTÉGER NOS INFRASTRUCTURES VITALES	13
A. LA RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE, UN NOUVEAU RÉGIME DÉROGATOIRE... 1. Le raccourcissement du délai de préavis de convocation.....	13 13
2. L'obligation pour le réserviste de déférer à la convocation.....	14
3. L'opposabilité de la convocation à l'employeur.....	14
B. LE SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE, UN OUTIL DE PROTECTION DES INFRASTRUCTURES VITALES.....	15 15
1. L'élargissement des cas dans lesquels ce dispositif peut être utilisé.....	16
2. L'obligation pour les opérateurs d'importance vitale d'établir des plans de continuité ou de rétablissement d'activité.....	16 16
C. UNE IMPULSION POUR LES RÉFORMES À VENIR DES RÉSERVES.....	17
1. Améliorer la gestion des réserves pour faciliter leur mobilisation.....	17
2. Définir une doctrine d'emploi des réservistes.....	18
3. Renforcer le dialogue avec les entreprises.....	18
TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
I. — DISCUSSION GÉNÉRALE	21
II. — EXAMEN DES ARTICLES	27
TITRE I ^{ER} DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE.....	27
Article 1 ^{er} : Création et mise en œuvre du dispositif de réserve de sécurité nationale ...	27
Article 2 : Définition des nouvelles missions confiées aux réservistes militaires.....	40

TITRE II DES ENTREPRISES EMPLOYANT DES RÉSERVISTES (<i>Division et intitulé supprimés</i>).....	41
TITRE III DU SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE	41
<i>Article 5</i> : Création d'un service de sécurité nationale.....	41
<i>Article 6 (nouveau)</i> : Coordination	46
<i>Article 7 (nouveau)</i> : Suppression de la primauté des réserves communales de sécurité civile sur le service de défense.....	47
TABLEAU COMPARATIF	49
ANNEXE : EXTRAITS DU CODE DE LA DÉFENSE	57
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	59
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	61

INTRODUCTION

La présente proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 30 mars dernier.

Elle reprend certaines propositions du rapport d'information de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, *Pour une réserve de sécurité nationale* ⁽¹⁾. Ce rapport avait permis de dresser un état des lieux complet des réserves, civiles et militaires, et avait identifié quelques pistes d'amélioration, susceptibles de mieux les intégrer dans la gestion des crises sur le territoire national.

Comme l'explique l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *une des conclusions qui se dégage du diagnostic établi par la mission est que la réactivité des réservistes militaires et civils en cas de crise, telle qu'elle est organisée par les textes, est insuffisante.* »

Son objet principal est d'améliorer cette réactivité en créant un nouveau dispositif, la réserve de sécurité nationale. Le déclenchement du dispositif par le Premier ministre lui permettra de faire convoquer l'ensemble des réservistes, civils et militaires, dans un délai plus bref et pour une période d'activité plus longue que ceux habituellement en vigueur.

Il ne s'agit donc pas de mettre en place une gestion commune des réserves, comme le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 le prévoyait, et encore moins de créer une nouvelle réserve, sorte de « garde nationale » à la française, spécialisée dans la gestion des crises sur le territoire national.

La proposition de loi vise simplement à harmoniser les délais de convocation et de durée d'emploi des réservistes en cas de crise majeure. Elle ne touche pas aux modes d'organisation et de fonctionnement des réserves. Si cet objet peut sembler limité, il faut souligner que c'est la première fois que l'on retrouve dans un même texte des dispositions applicables à l'ensemble des réserves, civiles et militaires, dont les conditions d'emploi, de gestion et de fonctionnement sont actuellement réparties entre les codes de la défense, des collectivités territoriales, de la santé et différentes lois.

Le texte adopté par le Sénat remplace par ailleurs le service de défense, dispositif de protection des activités vitales de la Nation qui n'avait jamais été mis en œuvre, par un service de sécurité nationale. Grâce à un champ d'action élargi,

(1) Joëlle Garriaud-Maylam et Michel Boutant, *Pour une réserve de sécurité nationale, rapport d'information n°174 de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat.*

des conditions d'emploi et d'organisation renouvelées, ce nouveau service permettra d'œuvrer efficacement à la capacité de résilience de la Nation.

Cette proposition de loi s'inscrit donc pleinement dans la nouvelle stratégie de sécurité nationale définie le Livre blanc qui vise à mieux protéger le territoire et les populations grâce à une meilleure préparation et une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs publics qui y concourent.

I. — LA STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE : UN ÉTAT MIEUX ARMÉ FACE AUX CRISES MAJEURES

La stratégie de sécurité nationale, telle que définie par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, a pour objectif « *de parer aux risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation.* » Outre la défense face aux risques d'agression armée, sa finalité première est, par le biais de la politique de sécurité intérieure, « *d'assurer de façon permanente la protection de la population, garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et le maintien de la vie normale en cas de crise, et défendre la Nation contre toute menace non militaire.* ».

La protection des populations et des territoires est donc placée au centre de la stratégie de sécurité nationale. Les nouveaux risques liés aux évolutions climatiques, aux progrès technologiques ou aux crises sanitaires ont nécessité de la part des pouvoirs publics la mise en place d'une organisation et de dispositifs renouvelés.

A. UNE GESTION INTERMINISTÉRIELLE EN PROGRÈS

Depuis la parution du Livre blanc, les pouvoirs publics ont entrepris un important travail de réorganisation à même d'apporter une réponse adaptée aux crises majeures qui pourraient survenir sur notre territoire.

1. Des menaces d'une ampleur nouvelle

Le Livre blanc a précisément analysé les nouveaux risques qui pèsent sur le territoire national et la population, qui les rendent plus vulnérables aujourd'hui que dans les années 1990. Les menaces nouvellement identifiées sont notamment le terrorisme, les attaques majeures contre les systèmes d'information ainsi que les risques naturels et sanitaires.

Le territoire et la population sont exposés à des risques de catastrophes naturelles dont les effets peuvent avoir une ampleur inconnue jusqu'ici, en particulier dans les départements et collectivités d'outre-mer. Si le territoire métropolitain est peu susceptible de connaître des phénomènes climatiques de l'ampleur de ceux qui se sont abattus sur la Nouvelle-Orléans en 2005 ou au Japon en début d'année, les tempêtes Klaus ou Xynthia sont venues rappeler qu'elles pouvaient toucher un grand nombre de personnes, les zones à risque étant plus densément peuplées que par le passé. Ces phénomènes, de par leur soudaineté, peuvent contribuer à désorganiser de manière durable le fonctionnement des différents services publics.

Les risques technologiques et industriels peuvent avoir également des impacts très importants sur la population, en raison de la densification

démographique des zones urbaines, et sur les différents réseaux de communication, comme en atteste l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, le 21 septembre 2001.

Or comme le souligne le rapport d'information sénatorial, « *lorsque quelques minutes sont nécessaires dans un environnement numérisé pour transmettre des consignes, plusieurs jours peuvent être nécessaires dans un contexte de communications terrestres et numériques dégradées* ».

Les caractéristiques de ces nouveaux risques exigent une réponse adaptée de la part des pouvoirs publics.

2. Le ministère de l'intérieur au cœur du dispositif

Le rôle prédominant du ministère de l'intérieur dans la gestion des crises au niveau national a été explicitement consacré par le Livre blanc : « *Le ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité intérieure, ainsi que de la sécurité et de la protection civiles, dans l'acceptation élargie que recevront ces termes dans les codes de la défense et de la sécurité intérieure, assurera, au niveau opérationnel, la conduite interministérielle de la crise sur le territoire.* »

Conformément aux orientations fixées par le Livre blanc, le ministère de l'intérieur s'est doté d'une cellule interministérielle de crise (CIC) dans ses locaux de la place Beauvau, à Paris. Activée déjà à deux reprises au moment de la crise du carburant et de l'épisode neigeux de l'année dernière, cette cellule travaille en réseau avec les moyens mis en place par les différents ministères, en priorité avec ceux chargés des affaires étrangères, de l'industrie, des transports et de l'énergie. Elle coordonne les manœuvres sur le terrain avec le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) du ministère de la défense.

Parallèlement, le ministère de l'intérieur s'est doté d'une nouvelle direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale (DPPSN). Elle assure le pilotage de l'élaboration des réponses aux risques et menaces, en s'assurant que la planification élaborée et mise en œuvre par le ministère correspond bien aux enjeux de sécurité. Pour s'assurer du suivi de leur mise en œuvre, elle s'appuie sur les zones de défense et de sécurité. Elle s'attache parallèlement à mieux structurer l'action de l'État sur le territoire, en veillant à l'unité et l'efficacité de la chaîne de commandement dans la gestion des crises. La DPPSN est chargée à ce titre de développer la coopération civilo-militaire, ce qui suppose de rapprocher les dispositifs de planification et de développer une politique d'exercice commune

Enfin la direction de la sécurité civile (DSC) assure la gestion opérationnelle des crises sur le territoire national. Placée sous l'autorité d'un préfet, elle compte dans ses rangs 2 500 personnels civils et militaires répartis sur 60 sites. Au quotidien, ils soutiennent l'action locale des sapeurs-pompiers, des bénévoles, des associations, des préfetures et des mairies. Dans les situations

d'urgence, ils agissent de concert avec les autres ministères notamment ceux de la défense, de la santé, de l'environnement et des transports pour mobiliser les experts et les matériels spécialisés. Ils peuvent être conduits à intervenir à l'étranger, à la demande d'un pays sinistré par une catastrophe naturelle comme récemment le Japon.

Les moyens de la sécurité civile

Les services opérationnels de la sécurité civile comptent 316 démineurs répartis dans 26 centres en métropole et outre-mer, chargés de la détection, de la neutralisation et de la destruction des objets suspects et de la sécurisation des voyages officiels et des grandes manifestations.

Ils disposent également de 40 hélicoptères, mis en œuvre par 230 pilotes et mécaniciens sauveteurs, implantés dans 21 bases en métropole et une en Guadeloupe.

L'appui aérien à la lutte contre les feux de forêts est assuré par les avions de la base de Marignane. La sécurité civile y dispose d'une flotte de 26 bombardiers d'eau et de 3 avions de liaison et d'investigation.

Commandées par un général de l'armée de terre, les formations militaires de la sécurité civile, basées à Asnières-sur-Seine pour l'état-major, à Nogent-le-Rotrou, Corte et Brignoles pour les unités d'instructions et d'intervention, regroupent 1 470 personnes, à même d'apporter un appui aux 250 000 sapeurs-pompiers civils et militaires.

B. DES ARMÉES EN « RÉSERVE » DES FORCES CIVILES

Le Livre blanc est très clair : « *Quel que soit le scénario de crise, la première intervention terrestre est toujours conduite par le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile. Les armées interviennent de manière complémentaire, avec les moyens et les savoir-faire spécifiques dont l'autorité civile responsable de la gestion de crise exprime le besoin.* ».

1. Une participation toujours indispensable

Si on avait pu penser qu'avec la fin de la conscription et le resserrement de leur format les armées allaient se recentrer sur les opérations extérieures, les catastrophes récentes ont montré qu'elles étaient toujours indispensables à la gestion des crises sur le territoire national.

Leur réactivité, leurs infrastructures et leurs matériels constituent des soutiens précieux pour les forces de protection civile. Lors de la tempête Xynthia en Charente-maritime de février 2010, la base aérienne 721 de Rochefort Saint-Agnan a ainsi assuré l'hébergement des forces de sécurité civile qui affluaient des départements voisins. L'armée de l'air a également déployé deux

hélicoptères de la base aérienne de Cazaux tandis que la marine nationale a utilisé un hélicoptère Dauphin.

Certes l'armée dispose, du fait de la réduction de son format et de la création des bases de défense, d'un maillage du territoire national moins fin que par le passé mais elle demeure capable d'intervenir rapidement en tout lieu. Avec l'identification de nouvelles menaces capables de désorganiser de manière durable le fonctionnement des pouvoirs publics, il n'est pas question pour elle de se désengager du territoire national. Conformément à la doctrine élaborée par le Livre blanc, les moyens militaires font donc pleinement partie de la stratégie de sécurité nationale.

À ce titre, le Livre blanc a fixé aux armées un contrat opérationnel de protection sur le territoire national. Celui-ci comporte « *une capacité de déploiement des forces terrestres pouvant si nécessaire monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours, permettant de contribuer, au bénéfice de l'autorité civile, en priorité à la sécurité des points d'importance vitale, à celles des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès au territoire.* »

Le cadre général d'intervention des forces armées sur le territoire national pour ces missions en soutien des forces et des moyens civils demeure la règle des « *quatre i* », définie par le préfet François Lucas, alors directeur de la protection et de la sécurité de l'État au SGDSN, lors de son audition par la mission d'information sénatoriale : « *Les armées sont engagées sur le territoire national en complément des forces de sécurité et des moyens des autres ministères, dans des missions de sécurité intérieure et de sécurité civile, dès lors que les moyens civils, y compris les moyens de la gendarmerie nationale, s'avèrent inexistantes, insuffisants, inadaptés ou indisponibles.* »

Placées sous la responsabilité des autorités civiles qui assurent la conduite des opérations de sécurité nationale, elles n'en demeurent pas moins sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées, qui garantit ainsi la cohérence générale d'emploi de l'ensemble des troupes.

2. Des réservistes permettant l'inscription des actions de l'armée dans la durée

L'article L. 4221-1 du code de la défense précise que le contrat d'engagement du réserviste a notamment pour objet « *d'apporter un renfort temporaire aux forces armées, en particulier pour la protection du territoire national et dans le cadre des opérations conduites en dehors du territoire national* ».

Il n'est pas anodin de souligner que la protection du territoire national est placée au premier rang des priorités des réservistes. S'il n'est plus question de recourir à la mobilisation générale pour déblayer les routes endommagées par une

tempête, les réservistes constituent un réservoir précieux pour les forces armées en cas de crise majeure.

Leur rôle n'est pas tant d'intervenir dans les premières heures de la crise que de permettre aux forces armées d'inscrire leur action dans la durée.

L'exemple de la pandémie grippale H1N1 de 2009-2010 illustre parfaitement le rôle que peuvent jouer les réservistes, en l'occurrence ici ceux du service de santé des armées. La gestion de la crise a nécessité la réquisition, par la préfecture, des personnels des services médicaux et paramédicaux d'unité (SMU) pour assurer le fonctionnement de multiples centres de vaccination civile. Certains SMU ne pouvant plus assurer dans le même temps le soutien médical de leurs unités, il a été fait appel à des médecins et infirmiers réservistes pour permettre à ces unités de conserver leur caractère opérationnel.

Les réservistes, comme l'avaient souligné les rapporteurs de la mission d'information sénatoriale, sont également parfaitement intégrés dans les états-majors de la chaîne d'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD). Ils peuvent, en cas de crise, composer jusqu'à 75 % de leur effectif.

C'est bien pour permettre aux pouvoirs publics de faire face, rapidement et de manière durable, à des crises de grande ampleur que le recours aux réservistes peut être utile. C'est précisément ce à quoi s'attache cette proposition de loi.

II. — UNE PROPOSITION DE LOI POUR AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ DES RÉSERVISTES ET MIEUX PROTÉGER NOS INFRASTRUCTURES VITALES

La proposition de loi crée une réserve de sécurité nationale, afin de pouvoir mobiliser plus rapidement et plus longtemps les réservistes en cas de crise majeure, de manière à améliorer la réponse de l'État.

Elle remplace également le service de défense, qui n'avait jamais été mis en œuvre, par un service de sécurité nationale, qui doit permettre d'améliorer la résilience des acteurs publics et privés d'importance vitale en cas de crise.

A. LA RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE, UN NOUVEAU RÉGIME DÉROGATOIRE

La proposition de loi crée un nouveau régime d'exception dans le code de la défense qui pourra être mis en œuvre par le Premier ministre en cas de « *crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation* »⁽¹⁾. Dans l'esprit des auteurs, la mise en place de la réserve de sécurité nationale vise avant tout à répondre aux situations de crise liées à des catastrophes naturelles ou technologiques.

Ce dispositif introduit trois dérogations au régime habituellement applicable à l'emploi des réservistes : un raccourcissement du délai de préavis de convocation, l'obligation pour le réserviste de déférer à cette convocation et enfin l'obligation pour l'employeur de laisser le salarié s'absenter pour une durée supérieure à celle prévue actuellement par les textes.

1. Le raccourcissement du délai de préavis de convocation

Le but de la réserve de sécurité nationale étant de permettre de les mobiliser rapidement, le texte prévoit un raccourcissement du délai minimal de préavis de convocation des réservistes par rapport à ceux qui existent actuellement.

Ce délai sera fixé par décret en Conseil d'État. Dans l'état actuel de préparation des textes d'application, il est envisagé un délai minimum de trois jours.

(1) Article L. 2171-1 introduit par la proposition de loi dans le code de la défense.

2. L'obligation pour le réserviste de déférer à la convocation

Les réservistes ne sont pas aujourd'hui tenus de déférer à leur convocation et aucune sanction n'est prévue dans ce cas, sauf pour les disponibles de l'armée et de la gendarmerie ⁽¹⁾ ainsi que pour les réservistes statutaires de la police ⁽²⁾ rappelés en cas de crise particulièrement grave.

La volonté des auteurs de la proposition de loi est d'assurer la disponibilité des réservistes en cas de crise majeure et de les obliger à rejoindre leur affectation. C'est pourquoi la proposition de loi introduit dans le code de la défense l'article L. 2171-6 qui prévoit que « *lors du recours au dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes sont tenus de rejoindre leur affectation.* »

Pour assurer le respect de cette obligation, une sanction de nature contraventionnelle est prévue, fixée par décret en Conseil d'État.

On peut légitimement s'étonner de prévoir la possibilité de sanctionner des personnes qui ont fait la démarche volontaire de servir la communauté nationale, mais il s'agit essentiellement de leur signifier que, dans des cas exceptionnels, ils ne peuvent s'abstraire de leurs obligations. C'est une façon de souligner l'importance, vitale dans certains cas, du rôle qu'ils peuvent jouer.

3. L'opposabilité de la convocation à l'employeur

Dans l'état actuel du droit, les membres de la réserve militaire opérationnelle ⁽³⁾ et de la réserve sanitaire ⁽⁴⁾ ne peuvent s'absenter plus de cinq jours sans l'accord de leur employeur tandis que ce délai est de dix jours pour les membres de la réserve civile de la police nationale ⁽⁵⁾ et ceux de la réserve

(1) L'article L. 4271-1 du code de la défense dispose que les membres de la réserve opérationnelle de deuxième niveau mobilisés en cas de crise particulièrement grave comme une agression armée ou des troubles graves à l'ordre public qui ne répondent pas à leur convocation sont considérés comme des insoumis passibles des peines prévues à l'article 321-1 du code de la justice militaire.

(2) L'article 4-1 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure prévoit que les réservistes statutaires de la police nationale qui ne répondraient pas aux rappels effectués « en cas de menaces [...] de troubles graves à l'ordre publics ou d'événements exceptionnels » seraient punis « des peines applicables aux contraventions de cinquième classe ».

(3) L'article L. 4221-4 du code de la défense prévoit que « lorsque les activités accomplies pendant le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, le réserviste doit en outre obtenir l'accord de son employeur. »

(4) L'article L. 3133-3 du code de la santé publique prévoit que « le réserviste peut s'absenter sans l'accord de son employeur pendant une durée maximale de cinq jours ouvrés par année civile [...] Au-delà de cette durée, il est tenu de requérir l'accord de son employeur. »

(5) L'article 4-5 de la loi du 18 mars 2003 prévoit que « le réserviste salarié qui effectue une période d'emploi ou de formation au titre de la réserve civile de la police nationale pendant son temps de travail doit obtenir, lorsque leur durée dépasse dix jours ouvrés par année civile, l'accord de son employeur. »

pénitentiaire ⁽¹⁾. Enfin, l'autorisation de l'employeur est requise pour toute absence des membres des réserves communales de sécurité civile ⁽²⁾.

La proposition de loi vise à faire en sorte que les membres de la réserve de sécurité nationale puissent être mobilisés jusqu'à trente jours sans l'autorisation de leur employeur.

La durée de trente jours prévue par l'article L. 2171-2 que la proposition de loi introduit dans le code de la défense peut être augmentée dans des conditions et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

L'article L. 2171-5 créé par la proposition de loi vise à assurer le réserviste de ce que sa participation au dispositif de réserve de sécurité nationale ne pourra lui porter préjudice.

Il protège le salarié en prévoyant qu'« *aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre.* ».

Il protège également l'étudiant en prévoyant qu'« *aucun établissement ou organisme de formation public ou privé ne peut prendre de mesure préjudiciable à l'accomplissement normal du cursus de formation entrepris par un étudiant ou un stagiaire en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre.* ».

B. LE SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE, UN OUTIL DE PROTECTION DES INFRASTRUCTURES VITALES

Adopté à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, le titre III de la proposition de loi remplace le service de défense par un service de sécurité nationale, conformément aux orientations du Livre blanc selon lequel « *Le service de défense [...] souffre, sous sa forme actuelle, d'insuffisances importantes. [...] Il n'est pas mis en œuvre.* ».

Les conditions restrictives nécessaires au déclenchement du service de défense et la complexité de son mécanisme rendent sa mise en œuvre très hypothétique.

En effet, selon l'article L. 2151-1 du code de la défense, il n'est possible de mettre en œuvre le service de défense que dans des circonstances permettant le recours à la mobilisation générale ou à la mise en garde.

(1) L'article 20 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit que « le réserviste exerçant des fonctions salariées qui effectue les missions [...] au titre de la réserve civile pénitentiaire pendant son temps de travail doit obtenir, lorsque leur durée dépasse dix jours ouvrés par année civile, l'accord de son employeur. ».

(2) L'article L. 3142-108 du code du travail prévoit que « Pour accomplir son engagement à servir dans la réserve de sécurité civile pendant son temps de travail, le salarié doit obtenir l'accord de son employeur ».

Par ailleurs, les catégories d'activités qui devaient être concernées par le service de défense devaient être précisées par un décret, en vertu de l'article L. 2151-1. Or ce décret n'a jamais été pris.

1. L'élargissement des cas dans lesquels ce dispositif peut être utilisé

La proposition de loi prévoit que les autorités peuvent avoir recours au service de sécurité nationale « *dans les circonstances prévues aux articles L. 1111-2 et L. 2171-1 ou à l'article 1^{er} de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence* ».

Les cas dans lesquels il sera possible d'avoir recours au service de sécurité nationale ne seront plus seulement la mobilisation générale ou la mise en garde. Il pourra s'agir également des cas dans lesquels les autorités ont recours à l'état d'urgence, comme le Livre blanc le prévoyait, ou à la nouvelle réserve de sécurité nationale. Ce dispositif pourrait donc par exemple être utilisé pour faire face à une catastrophe naturelle ou industrielle.

La proposition de loi prévoit les modalités d'articulation de la réserve de sécurité nationale et du service de sécurité nationale, qui pourront être utilisés simultanément.

Pour résoudre le problème auquel se trouveraient confrontées des personnes qui seraient mobilisées au titre du service de sécurité nationale et au titre de la réserve de sécurité nationale, l'article L. 2171-6 prévoit qu'en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par un opérateur d'importance vitale pourront être dégagés de ces obligations.

2. L'obligation pour les opérateurs d'importance vitale d'établir des plans de continuité ou de rétablissement d'activité

L'article L. 2151-1 du code de la défense tel que modifié par la proposition de loi précise les activités concernées en recourant à la notion d'opérateur d'importance vitale, ce qui permet de mettre en cohérence le service de défense avec l'ensemble du dispositif de sécurisation des activités d'importance vitale fixé par le décret du 23 février 2006.

Il dispose ainsi que : « *le service de sécurité nationale est applicable au personnel, visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité, d'un des opérateurs publics et privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du présent code.* »

Il s'agit des « *opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer*

d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation »⁽¹⁾ ainsi que des installations classées ou des établissements comprenant une ou des installations nucléaires de base quand la destruction ou l'avarie de certaines de ces installations peut présenter un danger grave pour la population.

L'article L. 2151-4 que la proposition de loi introduit dans le code de la défense dispose que ces opérateurs « *sont tenus d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité* ».

L'objectif des plans de continuité d'activité est d'« *assurer le fonctionnement des activités essentielles des administrations et des opérateurs et la disponibilité des ressources indispensables au déroulement de leurs activités. Ils doivent, par conséquent, permettre notamment la poursuite des activités au sein des points d'importance vitale auxquels ils se rapportent.* »⁽²⁾.

Ils font partie des plans particuliers de protection, que les opérateurs d'importance vitale sont tenus de mettre en œuvre en vertu de l'article L. 1332-3 du code de la défense.

C. UNE IMPULSION POUR LES RÉFORMES À VENIR DES RÉSERVES

Si la proposition de loi n'a pas pour objectif de réformer l'organisation et le mode de fonctionnement de l'ensemble des réserves civiles et militaires, elle peut permettre d'enclencher une dynamique vertueuse de réforme. Les chantiers à mener sont nombreux. Ils sont indispensables pour tirer pleinement profit des avancées du présent texte.

1. Améliorer la gestion des réserves pour faciliter leur mobilisation

Plusieurs mesures pourraient être prises pour faciliter la mobilisation des réservistes en cas de crise majeure, comme le proposent les rapporteurs de la mission d'information sénatoriale⁽³⁾.

Il n'existe actuellement aucun moyen de savoir si une personne est membre de plusieurs réserves, ce qui pourrait poser problème si elle était mobilisée en même temps au titre de deux réserves. Chaque réserve est en effet gérée au sein de son ministère d'origine par une structure *ad hoc* et ces structures communiquent peu entre elles. Il est donc primordial d'établir un fichier centralisé

(1) Article L. 1332-1 du code de la défense.

(2) Josselin de Rohan, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense sur la proposition de loi de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure*, p. 55.

(3) Joëlle Garriaud-Maylam et Michel Boutant, *Pour une réserve de sécurité nationale*, op. cit., p. 209 – 218.

de l'ensemble des réservistes. Comme l'a précisé au rapporteur le général Jarry, délégué interarmées des réserves, l'état-major développe actuellement une collaboration à ce sujet avec la mission SIRH du ministère. Cependant, la proportion de réservistes ayant souscrit des engagements dans plusieurs réserves serait très faible, de l'ordre de 7 %.

Par ailleurs, la connaissance par les gestionnaires des réserves des profils des réservistes est limitée et il faudrait donc que les bases de données de gestion intègrent un profil détaillé et actualisé de leurs compétences.

Enfin, il faudrait identifier les réservistes rapidement mobilisables parmi l'ensemble des réservistes pour pouvoir disposer, au sein de la réserve, d'un ensemble de volontaires que les pouvoirs publics pourraient mobiliser rapidement.

Le ministère de la défense conduit actuellement une expérimentation dans le cadre du renforcement du rôle de la réserve opérationnelle en cas de crise sur le territoire national. Il procède au recensement de 800 réservistes contractuels susceptibles de se rendre disponibles pour huit jours sous quarante-huit heures. L'engagement de ce nouveau dispositif relèvera de l'état-major des armées par l'intermédiaire de l'organisation interarmées de défense. La montée en puissance de ce dispositif débutera à l'été 2011.

2. Définir une doctrine d'emploi des réservistes

Améliorer l'intégration des réservistes dans la planification de crise nécessite d'identifier précisément les besoins en réserves des différentes autorités en cas de crise.

Les pouvoirs publics devraient mener une réflexion pour déterminer si la cible actuelle de 80 500 réservistes militaires (40 500 hors gendarmerie) employés 25 jours par an en moyenne à l'horizon 2015 est pertinente.

Les rapporteurs de la mission d'information du Sénat suggèrent de freiner la montée en puissance des effectifs pour augmenter la durée d'emploi des réservistes.

Ils considèrent que le format prévisionnel des réserves tel qu'il est actuellement défini correspond avant tout à une estimation des cibles possibles compte tenu des capacités de recrutement et du budget et non à une estimation des besoins.

Il est donc indispensable d'élaborer une doctrine d'emploi qui permette de définir combien de réservistes seraient nécessaires et pour quelles missions.

3. Renforcer le dialogue avec les entreprises

Lors des entretiens qu'il a effectués, le rapporteur a pu constater que la grande majorité des réservistes cachait leur engagement à leur employeur. Ils

effectuent donc leurs périodes de réserve sur leur temps libre : journées de récupération, week-end et vacances. Si cela ne pose pas de problème en temps normal, la révélation subite de leur appartenance à la réserve, s'ils sont appelés au titre de la réserve de sécurité nationale, pourrait, dans certains cas, engendrer des difficultés pour eux. La proposition de loi les protège certes du licenciement ou du déclassement mais ne saurait les protéger de formes de sanction moins visibles : missions confiées de moindre importance, absence de promotion...

Le Livre blanc avait bien identifié ce « *blocage culturel* » propre à notre pays. Comme cela était écrit, « *il est pour le moins anormal qu'il faille se cacher pour servir son pays* ». Cela n'est pas le cas à l'étranger : en Suisse, comme l'a indiqué une personne entendue par le rapporteur, tous les cadres dirigeants d'une grande entreprise de luxe appartiennent à la réserve et ce serait plutôt leur non-appartenance qui serait sanctionnée !

Plus que des incitations financières, c'est vers un partenariat renforcé avec les entreprises qu'il faut tendre, à l'image du label « *Partenaire de la défense nationale* » attribué à 313 entreprises ou des différentes conventions de partenariat qui mettent en place des clauses de réactivité. Les entreprises sont prêtes à accepter que certains de leurs employés participent à l'effort de sécurité nationale, à condition que leurs missions et leurs conditions d'engagement leur soient clairement expliquées.

D'une façon plus générale, un effort d'acceptation sociale des réservistes doit être accompli, leur rôle mieux valorisé, à travers la journée du réserviste et les différentes étapes du parcours de citoyenneté (enseignement de défense, Journée défense et citoyenneté) et leur engagement facilité. Sur ce dernier point, le rapporteur trouve étonnant que certains d'entre eux puissent éprouver des difficultés à faire reconnaître par l'administration l'exonération fiscale dont doit bénéficier leur solde, la pratique administrative n'étant pas toujours aussi claire sur ce point que la volonté exprimée par le ministère de la défense et des anciens combattants.

Dans un passé récent, la société française a su changer de manière radicale ses comportements en matière de sécurité routière ou de consommation de tabac dans les lieux publics : pourquoi serait-ce impossible pour l'engagement au service de la communauté nationale ?

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission examine, au cours de sa réunion du mardi 21 juin 2011, la proposition de loi, modifiée par le Sénat, tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Gilbert Le Bris. La proposition de loi part d'un bon sentiment et ne peut qu'être utile, surtout au vu de ce qui s'est passé dans d'autres pays : la France n'est pas à l'abri d'une catastrophe ! Dans un premier temps, les moyens des sapeurs-pompiers, qui sont 250 000, et de la police nationale, forte de 120 000 personnes, devraient suffire. Mais on a du mal à maintenir ces effectifs sur place dans la durée et une réserve permettant d'assurer une continuité de l'action serait salutaire.

Cela étant, plusieurs problèmes se posent. D'abord, on constate des doubles appartenances dans la réserve : j'ai moi-même été réserviste de la marine et de l'armée de terre et ces forces ne semblaient pas communiquer entre elles ! Il faudrait identifier précisément la situation des réservistes ainsi que leur profil de compétences afin qu'ils ne soient pas dans plusieurs filières à la fois.

Par ailleurs, se pose la question de la disponibilité des réservistes. Le code de la défense prévoit actuellement un mois de préavis à l'égard de l'employeur et cinq jours d'utilisation des réservistes par an au maximum – sauf autorisation de celui-ci : autant de blocages éventuels qu'il va falloir lever. L'engagement des réservistes reposant sur le volontariat, les armées ou administrations qui les accueillent doivent mener une politique de communication continue pour éviter les départs. Le taux d'employabilité des réservistes pourrait être amélioré.

M. le président Guy Teissier. Les réservistes dont il est question sont de nature particulière et employés dans des circonstances exceptionnelles. Il n'en faut pas moins des moyens, ne serait-ce que pour assurer leur entraînement ou organiser leur réquisition. Quels sont ceux prévus pour l'entretien de cette réserve ? Les missions de celle-ci ne recourent-elles pas celles de la sécurité civile ?

M. Patrice Calmégane, rapporteur. Je rappelle que la proposition de loi a pour objet l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure – et non en période ordinaire, où les réservistes suivent des formations spécifiques et sont mis à disposition des états-majors ou participent à la sécurisation de sommets tels que le G8 ou le G20.

Les doubles appartenances ne concernent que 7 % des réservistes. Il faut mettre en cohérence les fichiers pour éviter l'affectation de ceux-ci sur plusieurs emplois.

S'agissant de la disponibilité des réservistes, en raison de l'urgence, il ne sera pas nécessaire de recueillir l'accord de l'employeur – comme c'est le cas en période ordinaire.

Quant aux moyens de la réserve, ils sont actuellement financés par le budget de fonctionnement habituel. En cas de crise majeure, un dispositif particulier de financement pourrait être prévu, comme c'est le cas pour certaines opérations extérieures.

Plusieurs réservistes – dont certains ont des revenus modestes et sacrifient des jours de congé ou prennent des congés sans solde – se sont plaints, lors du changement du logiciel de paye, des délais de paiement relativement longs et de l'apparition d'une ligne de revenus imposables. J'ai insisté auprès des ministères de la défense et du budget pour que l'on remédie à ces problèmes et que les réservistes ne fassent l'objet d'aucun redressement.

M. Damien Meslot. Quel est le nombre des réservistes ? Quelle est leur répartition géographique, notamment dans les zones les plus éloignées ?

M. Patrice Calmèjane, rapporteur. La réserve militaire de premier niveau regroupe des volontaires civils ou d'anciens militaires ayant signé un engagement à servir dans la réserve : elle représente un peu plus de 40 000 personnes. Celle de second niveau est composée d'anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité, dans la limite de cinq ans après la fin du service actif ; elle est appelable uniquement par décret en Conseil des ministres en cas de déclenchement de la mobilisation générale ou de la mise en garde.

La réserve civile de la police était constituée, jusqu'à fin 2010, exclusivement d'anciens fonctionnaires de la police nationale délogés de leur lien avec le service. Depuis lors, elle est ouverte à l'ensemble de la société civile, à l'instar de la réserve militaire. Comptant 4 000 personnes, elle est destinée à effectuer des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité.

La réserve sanitaire, créée en 2007, est constituée d'une réserve d'intervention – destinée essentiellement aux opérations extérieures et forte de 286 personnes – et d'une réserve de renfort – composée de 254 professionnels de santé retraités et étudiants des filières médicales ou paramédicales.

Les réserves communales de sécurité civile sont apparues en 2004. Créées par les communes, elles sont composées de bénévoles non rémunérés. Au 19 août 2009, 245 réserves communales étaient recensées et 306 étaient en projet. On compte 2 109 réservistes, soit en moyenne 22 réservistes par réserve communale.

Quant à la réserve pénitentiaire instituée par la loi du 24 novembre 2009, elle n'a pas été mise en place car les décrets d'application n'ont pas encore été publiés : elle devrait compter 250 personnes.

Comme les réservistes sont rattachés aux forces d'active, ils ne donnent pas lieu à une répartition géographique.

Or on constate par exemple en région Île-de-France que l'on n'a plus beaucoup de militaires d'active en dehors de quelques états-majors. En cas de crise majeure, on pourrait, si nécessaire, mobiliser les réservistes affectés à des régiments situés dans d'autres régions.

M. Jean-Jacques Candelier. Ce texte n'est pas la panacée mais pas non plus une catastrophe ! Il a le mérite d'attirer l'attention sur la nécessité de disposer de réserves pour pallier les défaillances éventuelles de nos services publics de sécurité et de secours en cas de crise majeure. Cependant, tant que les réserves militaires n'auront pas été repensées pour les rendre plus efficaces et que les forces de réserve civile n'auront pas vu le jour, nous travaillerons de façon virtuelle. Je m'abstiendrai donc sur ce texte.

M. Marc Joulaud. Il y a bien moins de réserves communales de sécurité civile que de communes. Des actions de sensibilisation sont-elles prévues au sein de l'Association des maires de France (AMF) ou d'autres structures pour encourager leur mise en place à l'échelle communale ou intercommunale ?

Les relations entre les réservistes et les entreprises sont-elles marquées par une meilleure compréhension ou au contraire par une tension accrue ?

M. Patrice Calméjane, rapporteur. Le ratio entre le nombre de réserves communales et celui des communes est en effet faible. Mais la mise en œuvre de ce texte devrait conduire le ministère de l'intérieur à sensibiliser les maires, par l'intermédiaire des préfets, à l'intérêt de mettre en place des réserves civiles, notamment dans les communes faisant l'objet de plans de prévention des risques naturels ou de tout autre plan imposant des obligations au regard de la situation géographique – que ce soit en métropole ou dans les départements et collectivités d'outre-mer (DOM-COM), confrontés à davantage de risques naturels. Les réservistes étant en concurrence avec les sapeurs-pompiers volontaires, un travail d'harmonisation de leurs actions respectives devra être mené à bien sous l'égide des maires mais aussi des conseils généraux, compétents en ce qui concerne les SDIS.

S'agissant des relations avec les entreprises, on constate que les réservistes ont parfois tendance à cacher leur engagement, lequel n'est pas valorisé ; ils utilisent souvent leurs jours de congés pour servir dans la réserve et n'informent pas nécessairement leur employeur de leur statut lors de leur embauche. Il faut faire évoluer les mentalités : les entreprises peuvent avoir intérêt à employer des salariés favorisant, dans leur action de réserviste, le retour à une activité normale

après une crise. Une sensibilisation accrue des chefs d'entreprise est donc bien nécessaire.

M. Philippe Folliot. Je ne suis pas d'accord avec M. Jean-Jacques Candelier lorsqu'il dit que le dispositif proposé permet de pallier certaines défaillances des services publics, dans la mesure où il est des situations exceptionnelles nécessitant la mobilisation de moyens eux-mêmes exceptionnels. L'intérêt de ce texte est d'essayer de mutualiser un certain nombre de moyens pour faire face à ces situations.

Cette mutualisation peut s'opérer dans un cadre local, régional ou national en fonction de l'ampleur de la catastrophe, comme le montre par exemple l'intervention des sapeurs-pompiers volontaires dans le Sud-Est de la France l'été pour lutter contre des incendies importants, quand les moyens des professionnels ne suffisent pas. Or, les DOM-COM, qui sont plus souvent touchés par des catastrophes de grande ampleur, ont parfois du mal à mobiliser des moyens venus d'autres régions ou de métropole, en raison de leur éloignement et de problèmes de logistique ou de coût. Ils ne peuvent compter dans un premier temps que sur eux-mêmes, comme l'a montré le dernier cyclone qui a ravagé l'île de Futuna voici plus d'un an. Des moyens spécifiques sont-ils prévus par le texte pour remédier à ces difficultés ?

M. Patrice Calmèjane, rapporteur. Le dispositif repose sur une organisation interministérielle. Les préfets demanderont d'abord l'intervention des unités militaires, puis, dans un second temps, les réserves seront mobilisées.

Dans les DOM-COM, on a conservé le service militaire adapté et certaines unités sont déjà sur place. Si, dans un premier temps, ils doivent compter sur eux-mêmes, ils disposent aussi de moyens spécifiques. Lors du tremblement de terre en Haïti, on a réussi à transférer rapidement des militaires d'active et des réservistes de métropole en Martinique, puis vers Haïti. Nous avons des unités militaires présentes en de nombreux points de la planète, qu'il convient de repositionner en fonction des catastrophes. On ne peut conserver des effectifs importants dans chaque territoire en vue d'une éventuelle crise ! Lorsque la zone touchée est très éloignée, l'acheminement des moyens peut prendre naturellement plus de temps, à l'image de ce qui prévaut pour certains villages de montagne en métropole.

Mme Michèle Alliot-Marie. Pour avoir vu l'utilisation des réservistes à de nombreuses reprises, je suis pleinement favorable aux réserves – que j'ai essayé de développer dans toutes les fonctions ministérielles que j'ai occupées : elles constituent un soutien important en cas de besoin et une des plus belles manifestations de la citoyenneté. Je suis donc pour l'expression de cette forme de solidarité dans un texte en cas de catastrophe.

L'emploi des réservistes cinq jours par an constitue une moyenne, mais j'ai toujours constaté une demande de servir pour une durée plus longue. Les

contraintes budgétaires constituent un frein à cet égard, en particulier pour les opérations intérieures (OPINT).

Quant aux difficultés rencontrées vis-à-vis des entreprises, beaucoup de progrès ont été faits : nous avons notamment commencé à labelliser les entreprises qui développaient la réserve. De grands contrats ont été passés avec les ministères de la défense et de l'intérieur.

Si je suis favorable à cette proposition de loi, le fait de prévoir une contravention à l'encontre des réservistes ne répondant pas à leur convocation me gêne, car cela ne correspond pas à ce que j'ai constaté – la demande d'engagement est généralement supérieure à l'offre proposée, *a fortiori* en cas de catastrophe – ni à l'esprit de la réserve, qui repose sur le volontariat.

M. Patrice Calmégane, rapporteur. La réserve a besoin de se développer et d'être valorisée vis-à-vis des entreprises. Il faut approfondir les partenariats avec les administrations plutôt que de créer des incitations fiscales. Un label a été attribué par le ministère de la défense à 313 entreprises, avec des conventions mettant en place des clauses de réactivité. La situation s'améliore, même si des efforts doivent être poursuivis.

La contravention tend à responsabiliser le réserviste mais il y a peu de chances qu'elle soit mise en œuvre. Je rappelle que pour les élections sénatoriales, le vote est obligatoire : on n'a pas vu pour autant beaucoup de préfets appliquer des amendes. En outre, par rapport à certaines dispositions du code de la défense qui prévoient des sanctions pénales pour les disponibles qui ne répondraient pas à leur convocation, le dispositif prévu est allégé.

Mme Michèle Alliot-Marie. Y a-t-il des réservistes qui ne répondent pas à leur convocation ? Je n'en ai pour ma part jamais rencontré, ni au ministère de la défense, ni à celui de l'intérieur ! Ou la réserve est volontaire, et c'est une question de confiance, ou on en change l'esprit !

M. Patrice Calmégane, rapporteur. Je comprends votre point de vue et cette question a été longuement débattue lors de la préparation du rapport, mais il nous a paru préférable de prévoir cette amende symbolique. Celle-ci d'ailleurs ne figure pas dans le texte. Elle sera éventuellement prévue dans un décret d'application. Nous serons attentifs aux dispositions élaborées par le Gouvernement sur ce point.

La Commission en vient à l'examen des articles.

II. — EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Article 1^{er}

Création et mise en œuvre du dispositif de réserve de sécurité nationale

Le présent article crée un nouveau chapitre au sein du livre premier sur « *les régimes d'application exceptionnelle* » de la deuxième partie du code de la défense consacrée aux « *régimes juridiques de défense* ».

Article L. 2171-1 (nouveau) du code de la défense
Déclenchement et objet du nouveau régime d'exception

L'objet de cet article est de créer un nouveau régime d'exception afin d'offrir au Premier ministre la possibilité de faire convoquer rapidement l'ensemble des réservistes en cas de crise majeure. Les régimes d'exception qui existent actuellement souffrent en effet de deux limites : soit ils ne prévoient pas la convocation des réservistes, soit ils sont contraignants à mettre en œuvre compte tenu des restrictions aux libertés publiques qu'ils imposent. Le texte permettra donc de mettre à disposition du Premier ministre un nouvel outil, capable de répondre à certaines situations de crises.

1. Conditions de recours à la réserve de sécurité nationale

Selon le premier alinéa de ce nouvel article, le Premier ministre pourra recourir au dispositif de réserve de sécurité nationale « *en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité des services de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation.* »

De quelles crises majeures s'agit-il ? Il s'agit avant tout, dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi, de répondre aux situations de crises liées à des catastrophes naturelles ou technologiques qui se sont multipliées ces dernières années sur le territoire national.

Les phénomènes climatiques de grande ampleur sont naturellement les premiers visés. Les tempêtes Xynthia et Klaus, les inondations dans le Var en sont les exemples les plus récents. On peut également penser à des cas plus exceptionnels comme une crue centenaire de la Seine ou une pandémie. Un accident industriel comme l'explosion de l'usine AZF à Toulouse peut également avoir des conséquences importantes pour la population.

Ces catastrophes peuvent ne concerner qu'une région en particulier ou toucher, dans le cas d'une pandémie, l'ensemble du territoire national. Elles ont pour point commun de faire courir un risque pour la sécurité de la population ou de contribuer à la désorganisation des pouvoirs publics.

Si le dispositif prévoit enfin le cas de crises mettant en péril « *la capacité de survie de la Nation* », c'est pour couvrir des risques plus importants, comme la sûreté de nos centrales nucléaires, la sécurité des approvisionnements énergétiques de notre pays ou encore des menaces terroristes. Dans ce dernier cas, on peut néanmoins penser qu'il pourra être fait plus utilement appel aux autres régimes d'exception existants.

Les conditions de recours aux autres régimes d'exception existants couvrent en effet des hypothèses qui menacent plus directement la survie de la Nation toute entière et diffèrent en cela sensiblement de celles prévues pour la mise en œuvre de la réserve de sécurité nationale.

L'état d'urgence, défini par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, peut être déclenché sur tout ou partie du territoire « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.* » Il étend les pouvoirs de police des préfets, en matière notamment de circulation des personnes, de réunion, de détention d'armes, d'assignation à résidence, de perquisition et de contrôle des publications. Liée au contexte de la guerre d'Algérie, la loi du 3 avril 1955 a connu des applications plus récentes, en 1985 en Nouvelle-Calédonie, puis en novembre 2005, cette fois sur l'ensemble du territoire national, afin de mettre fin aux violences urbaines qui s'étaient développées depuis la fin octobre.

L'état de siège, prévu par l'article L. 2121-1 du code de la défense, est lui « *déclaré [...] en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée* ». Il attribue les pouvoirs de police administrative à l'autorité militaire. Il n'a plus été utilisé depuis la Première Guerre mondiale.

Les circonstances autorisant le déclenchement de la mobilisation générale ou de la mise en garde, prévues par les articles L. 1111-1 et L. 2141-1 du code de la défense sont également exceptionnelles puisqu'il s'agit de menaces d'agression touchant la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. Elle permet au Gouvernement de requérir personnes, biens et services.

L'article 16 de la Constitution, enfin, est mis en œuvre par le Président de la République « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu* ». Le dispositif n'a été utilisé qu'une seule fois, dans le contexte de la Guerre d'Algérie.

Si le recours, par le Premier ministre, à la réserve de sécurité nationale devrait être fait dans des circonstances moins dramatiques que celles prévues par

ces différents régimes d'exception, il n'en devrait pas moins rester d'usage exceptionnel.

Le caractère majeur de la crise sera apprécié par le Premier ministre. Là où les dispositions relatives à l'état d'urgence ou l'état de siège prévoient leur mise en œuvre par un décret en Conseil des ministres, les auteurs de la présente proposition de loi ont en effet préféré laisser cette initiative au seul Premier ministre. Cela permet d'offrir au dispositif la souplesse nécessaire à une mise en œuvre rapide.

2. Réserves concernées par le dispositif

L'objet de la réserve de sécurité nationale est limité, il s'agit uniquement de convoquer les réservistes rapidement en cas de crise. Il ne comprend donc pas de mesures restreignant les libertés individuelles et se distingue en cela des autres régimes d'exception. Pour ne retenir qu'un exemple, l'état d'urgence offre la possibilité au préfet d'interdire la circulation de personnes dans des lieux et aux heures fixées par arrêté ou d'assigner à résidence certaines personnes. Le dispositif proposé ne comprend aucune disposition de ce type.

Comme le précise le deuxième alinéa de cet article, son objectif est de renforcer, en cas de crise majeure, les moyens des pouvoirs publics, services de l'État et collectivités territoriales, mais aussi des personnes de droit public ou privé qui concourent aux missions de service public comme, par exemple, les cliniques participant au service public hospitalier, les industries et services liés à la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité ou encore les transports.

Là où le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale préconisait une gestion commune des réserves, les auteurs de la proposition de loi ont préféré créer un dispositif unique de convocation des réservistes, déclenché par le Premier ministre. Il n'est donc pas question de créer une nouvelle réserve, spécialisée dans des tâches de protection civile, à l'image de la Garde nationale américaine, mais de simplement convoquer en même temps tous les réservistes pour qu'ils rejoignent leurs affectations habituelles.

Les réserves concernées sont énumérées par le troisième alinéa de cet article. Il s'agit de la réserve militaire opérationnelle, de la réserve de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et de la réserve de sécurité civile.

La réserve militaire se compose de la réserve opérationnelle et de la réserve citoyenne. La réserve citoyenne, consacrée à des actions de rayonnement de l'armée, est naturellement exclue du dispositif.

La réserve opérationnelle comprend une réserve de premier niveau, regroupant des volontaires civils ou d'anciens militaires ayant signé un engagement à servir dans la réserve, et une réserve de second niveau, composée d'anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité, dans la limite de cinq

ans après la fin du service actif. Ces derniers sont aujourd'hui rappelables dans des cas particulièrement graves, comme une mobilisation générale ou une mise en garde. Si les deux types de réserve opérationnelle sont concernés par la présente proposition de loi, il sera naturellement fait appel en priorité aux réservistes de premier niveau qui représentent aujourd'hui, gendarmerie comprise, un peu plus de 40 000 personnes. Le recours aux réservistes de second niveau devrait rester théorique.

La réserve civile de la police était constituée, jusqu'à fin 2010, exclusivement d'anciens fonctionnaires de la police nationale dégagés de leur lien avec le service. Ouverte depuis à l'ensemble de la société civile, à l'instar de la réserve militaire, elle compte 4 000 personnes. Ses modalités de fonctionnement et son statut sont inspirés de ceux de la gendarmerie. Elle est destinée à effectuer des missions de soutien aux forces de sécurité intérieure et des missions de solidarité.

La réserve sanitaire est composée, d'une part, d'une réserve d'intervention destinée essentiellement aux opérations extérieures et, d'autre part, d'une réserve de renfort composée de professionnels de santé retraités et d'étudiants des filières médicales ou paramédicales. Elle compte aujourd'hui 286 personnes dans la réserve d'intervention et 254 dans celle de renfort.

De création plus récente, la réserve civile pénitentiaire est destinée à assurer des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la justice ainsi que des missions de formation des personnels, d'étude ou de coopération internationale. Elle n'a pas encore été constituée.

Les réserves communales de sécurité civile sont enfin créées à l'initiative des conseils municipaux et composées de bénévoles non rémunérés. Au 19 août 2009, 245 réserves communales étaient recensées et 306 étaient en projet. Au total, on compte 2 109 réservistes communaux de sécurité civile et en moyenne 22 réservistes par réserve communale. C'est à dessein que les auteurs de la proposition de loi ont préféré l'emploi des mots « *réserves de sécurité civile* », afin de ne pas exclure, dans l'avenir, la possibilité de créer des réserves de sécurité civile à un autre niveau, départemental par exemple.

Au déclenchement, par le Premier ministre, du dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes pourront être convoqués pour rejoindre leur affectation habituelle selon les modalités prévues par les articles L. 2171-2 à L. 2171-7 du code de la défense.

Article L. 2171-2 (nouveau) du code de la défense
Durée d'emploi des réservistes

1. Une durée de convocation opposable aux employeurs

La proposition de loi insère dans le code de la défense l'article L. 2171-2. Cet article fixe à trente jours la durée d'emploi maximale des réservistes mobilisés dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale.

Cette durée de trente jours est opposable aux employeurs, ce qui ressort de la lecture combinée des articles L. 2171-2, L. 2171-5 et L. 2171-6. En effet, selon l'article L. 2171-6 : « *lors du recours au dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes sont tenus de rejoindre leur affectation* ». Les réservistes sont tenus de rejoindre leur affectation mais ils sont protégés contre les sanctions que pourraient prendre un employeur qui leur aurait interdit de rejoindre leur poste. En effet, selon l'article L. 2171-5 « *aucun licenciement ou déclassé professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre.* » et « *aucun établissement ou organisme de formation public ou privé ne peut prendre de mesure préjudiciable à l'accomplissement normal du cursus de formation entrepris par un étudiant ou un stagiaire en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre.* ».

En temps ordinaire, l'employeur peut s'opposer à ce qu'un réserviste s'absente de son travail pendant plus de cinq jours ou plus de dix jours selon les cas pour rejoindre son affectation dans la réserve.

DURÉE D'ACTIVITÉ DES RÉSERVISTES AU-DELÀ DE LAQUELLE L'ACCORD DE L'EMPLOYEUR EST EXIGÉ EN TEMPS ORDINAIRE	
Réserve militaire opérationnelle	5 jours (article L. 4221-4 du code de la défense)
Réserve de la police nationale	10 jours (article 4-5 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, telle que modifiée par la loi du 14 mars 2011)
Réserve sanitaire	5 jours (article L. 3133-3 du code de la santé publique)
Réserve civile pénitentiaire	10 jours (article 20 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009)
Réserves communales de sécurité civile	l'accord de l'employeur est exigé pour toute absence

La durée d'emploi des réservistes est adaptée aux besoins par les autorités qui les convoquent.

2. Des autorités de convocation inchangées

L'esprit de la loi n'étant pas de mettre en place une gestion centralisée des réserves, la loi prévoit qu'en cas de recours par le Premier ministre au dispositif de réserve de sécurité nationale, les membres des différentes réserves seront convoqués par les autorités qui les convoquent en temps ordinaire.

Les membres de la réserve militaire opérationnelle de premier niveau seront convoqués par leur service d'emploi tandis que ceux de la réserve opérationnelle militaire de deuxième niveau seront convoqués par arrêté du ministre de la défense.

Les membres de la réserve contractuelle de la police seront convoqués par leur service d'emploi tandis que les membres de la réserve statutaire seront rappelés par le ministre de l'intérieur.

Enfin, les membres de la réserve sanitaire seront mobilisés par arrêté conjoint des ministères de la santé et de l'intérieur tandis que le recours aux réserves communales de sécurité civile dépendra des autorités de police compétentes en vertu de l'article L. 1424-8-1 du code général des collectivités territoriales.

3. Des possibilités de prolongation de la durée de convocation

La durée d'activité des réservistes convoqués en cas de crise majeure peut être augmentée au-delà de trente jours dans des circonstances exceptionnelles.

Un décret en Conseil d'État doit déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles cette durée peut être augmentée. Dans l'état actuel de préparation des textes d'application de la proposition de loi, il est envisagé que le décret en Conseil d'État prévoit que l'activité des réservistes soit prolongée pour une durée de trente jours, renouvelable une fois dans des situations de crise nécessitant un engagement important des moyens de l'État pour une durée très longue (par exemple, une pandémie ou une catastrophe naturelle ou technologique).

Article L. 2171-3 (nouveau) du code de la défense
**Articulation entre la période d'emploi des réservistes en temps de crise et leur période
d'emploi effectuée en temps ordinaire**

1. Des durées d'emploi maximales augmentées

La proposition de loi insère dans le code de la défense un article L. 2171-3 qui prévoit que les périodes d'emploi réalisées au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale ne sont pas imputables sur le nombre annuel maximal de jours d'activité pouvant être accomplis dans le cadre de l'engagement souscrit par le réserviste.

La durée d'emploi mentionnée à l'article L. 2172-3 est susceptible de s'ajouter aux durées d'emploi maximales en temps ordinaire fixées par les textes et qui varient selon qu'il s'agit de la réserve militaire, de la réserve de la police ou de la réserve sanitaire.

La durée d'emploi d'un réserviste pourrait donc être portée au maximum à 270 jours pour un membre de la réserve militaire opérationnelle de premier niveau, 120 jours pour un membre de la réserve statutaire de la police ou un membre de la réserve sanitaire et 180 jours pour un membre de la réserve contractuelle de la police.

Durée d'emploi maximale des réservistes en temps ordinaire

- La durée d'emploi maximale dans la réserve militaire opérationnelle de premier niveau est de trente jours par an selon l'article L. 4221-6 du code de la défense. Cependant, cet article prévoit que cette limite peut être dépassée dans certains cas : « *cette limite peut être augmentée [...] de soixante jours pour répondre aux besoins des armées, de cent cinquante jours en cas de nécessité liée à l'emploi des forces et de deux cent dix jours pour les emplois présentant un intérêt de portée nationale ou internationale.* » Les durées maximales totales s'élèvent donc à 90, 180 voire 240 jours selon les cas.
- La durée d'emploi maximale dans la réserve statutaire de la police est de 90 jours par an selon l'article 5 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.
- La durée d'emploi maximale dans la réserve contractuelle de la police est de 150 jours par an selon l'article 6 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, modifié par l'article 26 de la loi du 18 avril 2006. Cependant, pour l'accomplissement de missions de coopération internationale, cette durée maximale peut être portée à 210 jours par an sur décision du ministre chargé de la sécurité intérieure.
- La durée d'emploi maximale dans la réserve sanitaire est de 45 jours par an selon l'article R. 3132-6 du code de la santé publique. Cette durée peut être portée à quatre-vingt-dix jours sur décision des ministres chargés de la santé et de la sécurité civile.
- La durée d'emploi maximale dans la réserve communale de sécurité civile est de 15 jours par an selon l'article L. 1424-8-3 du code général des collectivités territoriales.
- La durée d'emploi maximale dans la réserve pénitentiaire est de 150 jours par an selon l'article 18 de la loi du 24 novembre 2009.

2. Une prolongation possible du contrat du réserviste

Par ailleurs, pour éviter que des réservistes ne se trouvent dans la situation où leur contrat parviendrait à expiration alors qu'ils interviennent dans le cadre de la réserve de sécurité nationale, l'article L. 2172-3 prévoit que « *l'engagement du réserviste arrivant à terme avant la fin de la période d'emploi au titre de la réserve de sécurité nationale est prorogé d'office jusqu'à la fin de cette période.* »

Article L. 2171-4 (nouveau) du code de la défense
**Articulation entre la période d'emploi des réservistes en temps de crise et leur période
d'emploi effectuée en temps ordinaire.**

L'objectif de la proposition de loi n'est pas de remettre en cause les statuts particuliers applicables aux différentes réserves mais d'instaurer un dispositif souple permettant aux autorités concernées de faire face à des événements majeurs.

C'est pourquoi l'article L. 2171-4 qui fixe le régime juridique des réservistes employés dans le cadre de la réserve de sécurité nationale dispose que : *« Lorsqu'ils exercent des activités au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes demeurent, sauf dispositions contraires prévues au présent chapitre, soumis aux dispositions législatives et réglementaires régissant leur engagement. »*

Les « *dispositions contraires* » mentionnées par l'article L. 2171-4 concernent la convocation, le préavis et la durée d'emploi.

La durée d'emploi opposable aux employeurs, mentionnée à l'article L. 2171-2, peut être portée à trente jours. L'article L. 2171-4 signifie que, lorsque le Premier ministre décide de recourir par décret au dispositif de réserve de sécurité nationale, les articles L. 4221-4 du code de la défense, L. 3133-3 du code de la santé publique, 4-5 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et 20 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui prévoient que l'employeur doit donner son autorisation aux absences du réserviste quand celles-ci dépassent une certaine durée, ne s'appliquent pas. Le réserviste n'a pas à obtenir de son employeur l'autorisation de s'absenter quand il est mobilisé dans le cadre de la réserve de sécurité nationale.

Les « *dispositions contraires* » mentionnées par l'article L. 2171-4 concernent également le délai minimum de convocation des réservistes (mentionné à l'article L. 2171-6) ainsi que la convocation mentionnée à l'article L. 2171-6, qui devient contraignante pour le réserviste.

Article L. 2171-5 (nouveau) du code de la défense
Protection juridique des réservistes

L'article L. 2171-5 créé par la proposition de loi vise à assurer le réserviste de ce que sa participation au dispositif de réserve de sécurité nationale ne pourra lui porter préjudice.

Il protège le salarié en prévoyant ainsi qu'*« aucun licenciement ou déclassé professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre. »*

Il protège également l'étudiant en prévoyant qu'« *aucun établissement ou organisme de formation public ou privé ne peut prendre de mesure préjudiciable à l'accomplissement normal du cursus de formation entrepris par un étudiant ou un stagiaire en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre.* »

Les salariés membres des réserves militaire, sanitaire, de la police et de la future réserve pénitentiaire étaient déjà protégés par des dispositions législatives similaires. Ainsi, l'article L. 4251-4 du code de la défense, l'article 4-5 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure telle que modifiée par la loi du 14 mars 2011, l'article L. 3133-3 du code de la santé publique et l'article 21 de la loi du 24 novembre 2009 disposent qu'« *aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de [son activité dans la réserve]* ». Par contre, de telles dispositions ne sont pas présentes dans les articles du code général des collectivités territoriales qui régissent les réserves communales de sécurité civile.

Les étudiants membres de la réserve sanitaire étaient par ailleurs protégés par des dispositions similaires à celles de l'article L. 2171-5 créé par la proposition de loi. En effet, l'article L. 3133-5 du code de la santé publique prévoit que « *la participation d'un étudiant à la réserve sanitaire ne saurait avoir pour effet d'altérer son cursus de formation.* ». De telles dispositions ne sont par contre pas présentes dans les textes législatifs qui régissent en temps ordinaire les réserves militaires, ainsi que les réserves de la police, les réserves communales de sécurité civile et la réserve pénitentiaire qui doit être créée.

Article L. 2171-6 (nouveau) du code de la défense
Conditions de mobilisation des réservistes

1. Obligation pour les réservistes de rejoindre leur affectation

La proposition de loi insère dans le code de la défense l'article L. 2171-6 qui prévoit que les réservistes seront obligés de rejoindre leur affectation s'ils sont mobilisés dans le cadre de la réserve de sécurité nationale : « *Lors du recours au dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes sont tenus de rejoindre leur affectation, dans les conditions fixées par les autorités civiles ou militaires dont ils relèvent au titre de leur engagement.* ».

Des sanctions, qui devraient être prévues par un décret en Conseil d'État, devraient garantir le respect de cette obligation par les réservistes. Il s'agira d'une contravention, dont le niveau sera arrêté lors de l'élaboration du décret en Conseil d'État.

Cette disposition tranche avec la pratique actuelle. En effet, les textes ne prévoient aucune obligation pour les réservistes militaires de rejoindre leur affectation quand ils sont convoqués.

Les textes législatifs régissant les réserves ne prévoient actuellement aucune sanction pour des membres de la réserve militaire opérationnelle de premier niveau, de la réserve sanitaire, de la réserve pénitentiaire ou de la réserve communale de sécurité civile qui ne rejoindraient pas leur affectation.

Par contre, l'article L. 4271-1 du code de la défense dispose que les membres de la réserve opérationnelle de deuxième niveau mobilisés en cas de crise particulièrement grave comme une agression armée ou des troubles graves à l'ordre public qui ne répondent pas à leur convocation sont considérés comme des insoumis passibles des peines prévues à l'article 321-1 du code de la justice militaire.

Par ailleurs, l'article 4-1 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure prévoit que les réservistes statutaires de la police nationale qui ne répondraient pas aux rappels effectués « *en cas de menaces [...] de troubles graves à l'ordre publics ou d'événements exceptionnels* » seraient punis « *des peines applicables aux contraventions de cinquième classe* ».

2. Conditions dans lesquelles les réservistes n'ont pas à répondre à leur convocation

Si certains réservistes travaillent habituellement pour un opérateur comme EDF ou la SNCF dont le bon fonctionnement conditionne le rétablissement de la situation après la crise, il est souhaitable qu'ils restent à leur poste plutôt que de rejoindre leur affectation dans la réserve. C'est pourquoi l'article L. 2171-6 que la proposition de loi introduit dans le code de la défense prévoit qu'« *en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par un opérateur public ou privé mentionné aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 peuvent être dégagés de ces obligations.* »

Les opérateurs mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense sont « *les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation* » ainsi les installations classées ou les établissements comprenant une ou des installations nucléaires de base quand la destruction ou l'avarie de certaines de ces installations peut présenter un danger grave pour la population.

Il s'agit des opérateurs d'importance vitale, définis aux articles R. 1332-1 et R. 1332-2 du code de la défense. Les opérateurs d'importance vitale sont ceux qui exercent des activités qui « *ont trait à la production et la distribution de biens ou de services indispensables : à la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des populations ; ou à l'exercice de l'autorité de l'État ; ou au fonctionnement de l'économie ; ou au maintien du potentiel de défense ; ou à la sécurité de la Nation, dès lors que ces activités sont difficilement substituables ou*

remplaçables » ou des activités qui « *peuvent présenter un danger grave pour la population* » (article R. 1332-2 du code de la défense).

3. Les conditions de convocation des réservistes

L'article L. 2171-6 introduit par la proposition de loi dans le code de la défense prévoit que « *les conditions de convocation des réservistes sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret détermine notamment le délai minimal de préavis de convocation* ».

Le délai minimal de préavis de convocation sera identique pour les membres de tous les corps de réserve qui seraient mobilisés dans le cadre de la mise en œuvre de la réserve de sécurité nationale.

Dans l'état actuel de préparation des textes d'application de la proposition de loi, il est envisagé que le décret en Conseil d'État prévoit un délai minimum de trois jours. Une convocation écrite sera adressée par les voies habituelles de convocation aux réservistes par les ministères dont ils dépendent.

Le dispositif qui existe actuellement pour les membres de la réserve militaire opérationnelle prévoit que « *lorsque les circonstances l'exigent, le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur pour les réservistes de la gendarmerie nationale peut, par arrêté pris dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, faire appel, sous un préavis de quinze jours, aux réservistes qui ont souscrit un contrat comportant la clause de réactivité [...] Ce délai peut être réduit avec l'accord de l'employeur.* » (article L. 4221-4 du code de la défense).

Par contre, le réserviste travaillant pour un opérateur d'importance vitale maintenu dans son emploi devra signaler dans ce délai son impossibilité de répondre à la convocation et devra envoyer au ministère dont il dépend au titre de la réserve dans les deux semaines une attestation de son employeur.

Article L. 2171-7 (nouveau) du code de la défense

Conditions d'application du chapitre consacré à la réserve de sécurité nationale

L'article L. 2171-7 prévoit qu'« un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du [chapitre consacré à la réserve de sécurité nationale] ».

L'élaboration de ce décret relève de la compétence du SGDSN, qui assurera l'animation de la concertation entre les différents ministères concernés.

Ce décret doit notamment préciser que la durée maximale d'engagement des réservistes sera de 90 jours, que le délai de préavis minimal sera de trois jours et doit définir le montant de la contravention encourue par les réservistes qui ne répondraient pas à la convocation.

La Commission adopte l'amendement DF 1 rédactionnel du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement DF 16 de M. Patrick Beaudouin.

M. Patrick Beaudouin. Cet amendement vise à donner davantage d'ambition au texte. Comme vous le savez, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale évoquait la logique des passerelles et d'une meilleure organisation de nos réserves, qui constituent de véritables engagements citoyens. Dans mon rapport sur le parcours de la citoyenneté, du civisme et de l'esprit de défense, j'ai distingué trois périodes : une première, où l'on apprend les règles de savoir-vivre ensemble et la manière de les défendre ; une seconde, de sensibilisation, dans le cadre de la formation aux métiers, qui permet d'identifier ce que chacun peut donner à la communauté en cas de crise majeure ; une dernière, correspondant à l'engagement volontaire dans une réserve. Cet amendement tend, conformément aux préconisations du Livre blanc, à créer un Haut Conseil pour la réserve de sécurité nationale afin de renforcer notre capacité à mobiliser les citoyens sur ce sujet.

M. Patrice Calmégane, rapporteur. Je comprends parfaitement la philosophie de cet amendement mais elle ne correspond pas avec celle de la proposition de loi, laquelle a fait le choix de ne pas mettre en place la gestion commune des réserves prévue par le Livre blanc.

Les réserves ont chacune une identité, une organisation et un mode de fonctionnement qui leur sont propres. Il n'est pas question d'y toucher pour le moment.

L'objet du texte est simplement d'harmoniser les délais de convocation et de durée d'activité des différentes réserves en cas de crise majeure.

En cas de crise, la coordination de leur activité est faite, au niveau national, par le centre interministériel de crise du ministère de l'intérieur, conjointement avec ceux des autres ministères, en particulier le CPCO du ministère de la défense. Au niveau local, c'est le préfet qui coordonne l'ensemble des moyens déployés.

Enfin, je ne suis pas favorable à la création d'un nouveau Haut conseil. Ce texte est le premier à concerner la totalité des réserves, civiles et militaires, et a donné lieu à une importante concertation interministérielle : laissons ce processus se poursuivre ! Je vous invite donc à retirer votre amendement.

M. Patrick Beaudouin. Je souhaite néanmoins attirer l'attention sur la nécessité d'aller plus loin dans la réforme, qui est trop modeste.

M. Gilbert Le Bris. Le texte confère au Premier ministre des pouvoirs particuliers en cas de crise, un peu à l'image de ceux qui confère au Président l'article 16. Cependant, il n'est pas nécessaire que l'ensemble du territoire soit concerné pour faire appel au dispositif instauré par la proposition de loi.

L'amendement est retiré.

Puis la Commission adopte l'amendement DF 11 rédactionnel du rapporteur.

M. Michel Grall. L'alinéa 12 prévoit qu'aucun licenciement ou déclassement professionnel, ni aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un réserviste en raison des absences liées à son engagement. Qu'en est-il par exemple en cas d'évaluations professionnelles négatives ?

M. Patrice Calmèjane, rapporteur. Cette disposition tend à sécuriser le parcours professionnel des réservistes. Au-delà des cas prévus par le texte, si un salarié se sent discriminé dans le déroulement de sa carrière, il peut notamment saisir l'inspection du travail, sachant que d'autres facteurs que le fait d'être réserviste peuvent jouer.

M. Michel Grall. Ne pourrait-on pas prendre en compte dans le texte l'évaluation professionnelle ou la progression de carrière ?

M. Patrice Calmèjane, rapporteur. On ne peut fixer des obligations de progression de carrière ! *A contrario*, une grande marque suisse impose à ses cadres d'être réservistes. Cette mesure de discrimination positive pourrait être adoptée par certaines entreprises...

M. le président Guy Teissier. Le dispositif qui est proposé tend à répondre à des situations exceptionnelles : il doit rester ouvert et souple.

La Commission adopte ensuite l'article 1^{er} ainsi modifié.

*

Article 2

Définition des nouvelles missions confiées aux réservistes militaires

Article L. 2171-1-1 (nouveau) du code de la défense
Explicitation des missions nouvelles confiées aux réservistes

Pour faire prendre conscience aux réservistes militaires des missions qui sont susceptibles de leur être confiées dans le cadre du recours à la réserve de sécurité nationale, la proposition de loi introduit, à la suite du premier article du livre du code de la défense consacré aux réserves militaires et qui définit la mission de ces dernières, l'article selon lequel « *les membres de la réserve opérationnelle militaire font partie du dispositif de réserve de sécurité nationale [...] dont l'objectif est de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure.* »

*

La Commission adopte l'article sans modification.

*

TITRE II DES ENTREPRISES EMPLOYANT DES RÉSERVISTES

(Division et intitulé supprimés)

Dans sa version initiale, la proposition de loi comprenait un article prévoyant l'extension du dispositif « mécénat » aux entreprises qui mettent à disposition des réserves des salariés pendant les heures de travail.

Aux termes de l'article 238 *bis* 1° du code général des impôts, les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés peuvent, pour l'ensemble des versements au titre du mécénat, bénéficier d'une réduction d'impôt sur les sociétés de 60 % du montant de ces versements pris dans la limite de deux pour mille du chiffre d'affaires hors taxes de l'entreprise.

Les versements effectués par les entreprises doivent l'être au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitaient ajouter à cette liste les mots de « *défense et sécurité nationale* ».

La commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat a cependant estimé que cette mesure, de nature fiscale, était du ressort de la seule loi de finances. Elle a donc supprimé cet article.

TITRE III DU SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Article 5

Création d'un service de sécurité nationale

Cet article, adopté par le Sénat à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires étrangères et de la défense, procède à une importante

renovation du « service de défense » en le transformant en « service de sécurité nationale », conformément aux orientations définies par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008.

Le service de défense est un régime juridique exceptionnel, créé à la fin des années 1950, qui devait permettre d'assurer la continuité de l'action publique et des entreprises concourant, selon l'article L. 2151-1 du code de la défense à « *la défense, à la sécurité et à l'intégrité du territoire et des populations, de même qu'à la sécurité et la vie de la population* ». Concrètement, il consiste à imposer à certaines catégories de personnes travaillant pour l'un de ces organismes d'être présentes ou de rejoindre leur poste en cas de déclenchement du dispositif.

Depuis sa création, le service de défense n'a jamais été activé. Plusieurs raisons l'expliquent.

La première tient au caractère rigoureux des conditions nécessaires à son déclenchement. Le service de défense ne peut ainsi être déclenché que dans les conditions prévues par l'article L. 1111-2 du code de la défense, c'est-à-dire en cas de menaces permettant la mise en œuvre de la mobilisation générale ou de la mise en garde. Il s'agit donc là de cas particulièrement graves, pensés à l'origine, dans le contexte de la Guerre froide, contre un risque d'agression extérieure.

La seconde raison de son inapplication est la complexité de son mécanisme. Le dispositif est applicable à des services de l'État énumérés par arrêté ministériel ainsi qu'aux entreprises privées relevant de catégories d'activités prévues par décret et nommément désignées par arrêté ministériel. Or le décret devant prévoir les catégories d'activité n'a jamais été pris.

Article L. 2151-1 du code de la défense
Création du service de sécurité nationale

Si elle n'en modifie pas le fond, la rédaction du premier alinéa de l'article L. 2151-1 proposée par l'article 5 introduit dans la définition du nouveau service de sécurité nationale la notion de sécurité nationale : « *le service de sécurité nationale est destiné à assurer la continuité de l'action de l'État, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale.* »

La principale modification introduite par ce nouvel article L. 2151-1 est de relier, grâce à son deuxième alinéa, le service de sécurité nationale à l'ensemble du dispositif de sécurisation des activités d'importance vitale mis en place par le décret n° 2006-212 du 23 février 2006.

Les activités d'importance vitale sont, selon l'article R. 1332-2 du code de la défense, des activités « *concourant à la production et la distribution de biens ou de services indispensables à la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des*

populations ou à l'exercice de l'autorité de l'État ou au fonctionnement de l'économie ou au maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la Nation ».

L'arrêté du 2 juin 2006 a identifié douze secteurs d'activité d'importance vitale et désigné les ministres coordinateurs desdits secteurs.

La liste est la suivante :

SECTEURS	MINISTRES COORDONNATEURS
Activités civiles de l'État	Ministre de l'intérieur
Activités judiciaires	Ministre de la justice
Activités militaires de l'État	Ministre de la défense
Alimentation	Ministre chargé de l'agriculture
Communications électroniques, audiovisuel et information	Ministre chargé des communications électroniques
Énergie	Ministre chargé de l'industrie
Espace et recherche	Ministre chargé de la recherche
Finances	Ministre chargé de l'économie et des finances
Gestion de l'eau	Ministre chargé de l'écologie
Industrie	Ministre chargé de l'industrie
Santé	Ministre chargé de la santé
Transports	Ministre chargé des transports

Ensuite, dans chacun de ces secteurs d'activité, des opérateurs d'importance vitale ont été désignés par le ministre coordinateur de son secteur d'activités, en concertation avec le ou les ministres intéressés et après avis de la commission interministérielle de défense et de sécurité des secteurs d'activités d'importance vitale. Ces opérateurs d'importance vitale sont désignés parmi « *les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la Nation* » ou les gestionnaires d'établissement « *dont la destruction ou l'avarie de certaines installations [...] peut présenter un danger grave pour la population.* »

218 opérateurs d'importance vitale ont ainsi été désignés à ce jour. On y trouve notamment 33 services de l'État, 67 opérateurs de transport, 21 opérateurs d'énergie, 22 opérateurs du secteur de la santé, 10 opérateurs de communications électroniques et d'information, 36 opérateurs d'industrie et de finances, 21 opérateurs d'alimentation et de gestion de l'eau ou encore 4 opérateurs du secteur spatial.

Chaque opérateur d'importance vitale a pour obligation de concevoir un système de sécurité à deux étages : un plan de sécurité pour l'ensemble de ses activités relevant du ou des secteurs traités, et des plans particuliers de protection pour chacun de ses points d'importance vitale.

Le plan particulier de protection de l'opérateur prévoit l'organisation en temps de crise, permettant son fonctionnement en mode dégradé, et comporte pour cela des plans de continuité, des plans de rétablissement d'activité et, dans certains cas, des plans d'urgence. Ces plans peuvent être organisés en deux parties distinctes : un plan générique définissant les missions stratégiques de l'opérateur d'importance vitale concerné et une famille de plans par type de crise (pandémie, catastrophe naturelle, acte terroriste...)

Ces plans permettent donc d'identifier les personnes indispensables à l'activité des opérateurs dans de telles circonstances. Ce seront seulement ces personnes là qui seront placées sous le régime du service de sécurité nationale en cas de déclenchement du dispositif : *« le service de sécurité nationale est applicable au personnel, visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité ».*

Le troisième alinéa de la rédaction proposée pour l'article L. 2151-1 reprend le schéma actuellement prévu par l'article L. 2151-2 : *« Seules les personnes majeures de nationalité française, ressortissantes de l'Union européenne, sans nationalité ou bénéficiant du droit d'asile peuvent être soumises aux obligations du service de sécurité nationale. »*

Article L. 2151-2 du code de la défense
Déclenchement du service de sécurité nationale

Cet article définit les circonstances qui permettent de recourir au service de sécurité nationale. Alors que l'actuel article L. 2151-2 ne prévoit de recourir au service de défense que dans le cas de menaces permettant la mise en œuvre de la mobilisation générale ou de la mise en garde, la rédaction proposée y ajoute le cas de la mise en œuvre de l'état d'urgence, comme le Livre blanc le suggérait, ainsi que celui de recours au dispositif de réserve de sécurité nationale créé par la présente proposition de loi.

Cet ajout permettra de recourir plus facilement au dispositif, sans avoir besoin de mettre en œuvre des régimes d'exception.

Dans la mesure où le service de sécurité nationale impose des contraintes à certaines personnes, les salariés obligés à rester sur leur lieu de travail, le recours au dispositif est décidé par décret en Conseil des ministres. Le niveau de signature est donc identique à celui actuellement prévu pour le service de défense.

Article L. 2151-3 du code de la défense
Personnes placées sous le régime du service de sécurité nationale

Cet article reprend les dispositions actuellement prévues par les articles L. 2151-4 et L. 2151-5 du code de la défense en les transposant au service de sécurité nationale.

Le texte proposé prévoit ainsi que les « *personnes placées sous ce régime sont maintenues dans leur emploi habituel ou tenues de le rejoindre.* »

Il applique une logique différente de celle retenue par l'actuel article L. 2151-4 dans le sens où il ne prévoit plus de dérogation pour les réservistes placés sous ce nouveau régime. En cas de déclenchement concomitant de la réserve de sécurité nationale et du service de sécurité nationale, c'est ce dernier qui prime, le rapporteur de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat ayant souhaité donner la priorité aux besoins des opérateurs d'importance vitale.

Les sanctions actuellement applicables aux personnes placées sous le régime du service de défense ne sont pas modifiées. Aussi, le fait pour une personne placée sous le régime du service de sécurité nationale de ne pas rejoindre son affectation constituera, en application de l'article L. 4271-1 du code de la défense, un acte d'insoumission passible des peines prévues à l'article L. 321-1 du code de justice militaire : emprisonnement d'un an en temps de paix, dix ans en temps de guerre.

Le deuxième alinéa de cet article reprend les dispositions de l'actuel article L. 2151-5 du code de la défense, en prévoyant que les affectés de sécurité nationale « *continuent d'être soumis aux règles de discipline et aux sanctions fixées par les statuts ou les règlements intérieurs de leur organisme d'emploi.* »

Article L. 2151-4 du code de la défense
Obligation d'information des employeurs

L'article L. 2151-4 dispose que « *Les employeurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 2151-1 sont tenus d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité et de notifier aux personnes concernées qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale.* »

Cet article fait explicitement obligation à l'employeur d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité qui permettront en cas de crise d'organiser le maintien de l'activité économique au niveau le plus élevé possible. Pour la mise en œuvre du service de sécurité nationale, ces plans permettront de définir le personnel susceptible d'être concerné. Il est également fait obligation d'avertir officiellement les intéressés que l'entreprise ou l'organisme peut être soumis au régime du service de sécurité nationale.

Article L. 2151-5 du code de la défense
Application du texte

L'article L. 2151-5 proposé par le présent texte dispose que les modalités d'application du titre en question sont déterminées par décret en Conseil d'État.

Ce décret devra notamment prévoir :

– la possibilité de limiter le recours au service de sécurité nationale à certaines zones géographiques ou à certains secteurs d'activité ;

– les conditions de notification par l'employeur de leurs obligations aux employés soumis au service de sécurité nationale. Cette notification pourrait ainsi se faire à l'occasion du recrutement ou de l'élaboration du plan de continuité de l'activité ;

– les règles de conception des plans de continuité et de rétablissement d'activité, en prévoyant à la fois des plans génériques et des plans par type de crise.

*

La Commission adopte l'amendement DF 13 rédactionnel du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 5 ainsi modifié.

*

Article 6 (nouveau)

Coordination

Articles L. 4271-1 à L. 4271-5 du code de la défense

Issu de l'adoption par la commission d'un amendement du rapporteur, cet article a pour objet de corriger une erreur de renvoi dans les articles L. 4271-1 à L. 4271-5 du code de la défense, relatifs notamment aux sanctions applicables aux personnes qui ne rejoindraient pas leur poste de travail en cas de mise en œuvre du service de sécurité nationale. À défaut d'une telle correction, les sanctions prévues par ces articles n'auraient pas pu être appliquées.

*

La Commission examine l'amendement DF 14 du rapporteur.

M. Patrice Calmégane, rapporteur. Cet amendement tend à corriger une erreur de renvoi, qui rendrait le texte inapplicable, en insérant l'article suivant : « Aux articles L. 4271-1, L. 4271-2, L. 4271-3, L. 4271-4 et L. 4271-5 du code de

la défense, la référence : « L. 2151-4 » est remplacée par la référence : « L. 2151-3. ».

La Commission adopte l'amendement.

*

Article 7 (nouveau)

Suppression de la primauté des réserves communales de sécurité civile sur le service de défense

Article L. 1424-8-4 du code général des collectivités territoriales

Adopté à la suite d'un amendement du rapporteur, cet article effectue une coordination entre la proposition de loi et le code général des collectivités territoriales rendue nécessaire par le remplacement du service de défense par le service de sécurité nationale.

L'article L. 1424-8-4 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que, s'ils sont appelés au titre du service de défense, les réservistes de sécurité civile doivent répondre en priorité à l'appel de leur réserve.

Il importe de supprimer cette hiérarchie, qui ne correspond pas à la volonté des auteurs de la proposition de loi. La nouvelle rédaction de l'article L. 2151-3 du code de la défense prévue par la proposition de loi a ainsi supprimé la possibilité pour les réservistes des forces armées de rejoindre leur affectation s'ils sont dans le même temps appelé au titre du service de sécurité nationale. En cas de déclenchement conjoint de la réserve de sécurité nationale et du service de sécurité nationale, c'est ce dernier qui prime, comme cela est prévu par la rédaction proposée pour le nouvel article L. 2171-6 du code de la défense.

*

La Commission examine l'amendement DF 15 du rapporteur.

M. Patrice Calmèjane, rapporteur. Cet amendement est avant tout une mesure de coordination entre la proposition de loi et le code général des collectivités territoriales.

Ce code prévoit en effet que « *Les réservistes de sécurité civile qui seraient par ailleurs affectés collectifs de défense sont tenus de répondre aux ordres d'appel de la réserve de sécurité civile, même en cas de mise en œuvre du service de défense.* »

Il convient de supprimer cette hiérarchie car désormais, en cas d'utilisation conjointe des deux dispositifs, c'est le nouveau service de sécurité nationale qui

primera sur la réserve de sécurité nationale, dont font partie les réserves de sécurité civile.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **ainsi modifiée**.*

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
	<p data-bbox="446 505 765 575">Proposition de loi tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas crise majeure</p> <p data-bbox="458 620 741 698">TITRE I^{ER} DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE</p> <p data-bbox="558 726 641 748">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="434 775 765 842">Le livre I^{er} de la deuxième partie du code de la défense est complété par un titre VII ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="458 893 741 966">« TITRE VII DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE</p> <p data-bbox="500 993 699 1015">« CHAPITRE UNIQUE</p> <p data-bbox="434 1042 765 1252"><i>« Art. L. 2171-1. – En cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité des services de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation, le Premier ministre peut recourir au dispositif de réserve de sécurité nationale par décret.</i></p> <p data-bbox="434 1279 765 1439"><i>« Le dispositif de réserve de sécurité nationale a pour objectif de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public.</i></p> <p data-bbox="434 1466 765 1603"><i>« Il est constitué des réservistes de la réserve opérationnelle militaire, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves de sécurité civile.</i></p>	<p data-bbox="783 505 1102 575">Proposition de loi tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas crise majeure</p> <p data-bbox="801 620 1084 698">TITRE I^{ER} DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE</p> <p data-bbox="901 726 984 748">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="801 893 1084 966">« TITRE VII DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE</p> <p data-bbox="844 993 1042 1015">« CHAPITRE UNIQUE</p> <p data-bbox="777 1112 1108 1157">... la continuité de l'action de l'État ...</p> <p data-bbox="910 1184 1108 1206">(amendement n° DF 1)</p>

Texte en vigueur

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

« Art. L. 2171-2. – Le décret mentionné à l'article L. 2171-1 précise la durée d'emploi des réservistes, laquelle ne peut excéder trente jours consécutifs. Cette durée d'activité peut être augmentée dans des conditions et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

« Art. L. 2171-3. – Les périodes d'emploi réalisées au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale ne sont pas imputables sur le nombre annuel maximal de jours d'activité pouvant être accomplis dans le cadre de l'engagement souscrit par le réserviste.

« L'engagement du réserviste arrivant à terme avant la fin de la période d'emploi au titre de la réserve de sécurité nationale est prorogé d'office jusqu'à la fin de cette période.

« Art. L. 2171-4. – Lorsqu'ils exercent des activités au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes demeurent, sauf dispositions contraires prévues au présent chapitre, soumis aux dispositions législatives et réglementaires régissant leur engagement.

« Art. L. 2171-5. – Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcé à l'encontre d'un réserviste en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre.

« Aucun établissement ou organisme de formation public ou privé ne peut prendre de mesure préjudiciable à l'accomplissement normal du cursus de formation entrepris par un étudiant ou un stagiaire en raison des absences résultant de l'application du présent chapitre.

« Art. L. 2171-6. – Lors du recours au dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes sont tenus de rejoindre leur affectation, dans les conditions fixées par les autorités civiles ou militaires dont ils relèvent au

Texte en vigueur

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

titre de leur engagement.

« En cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par un opérateur public ou privé mentionné aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 peuvent être dérogés de ces obligations.

« Les conditions de convocation des réservistes sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret détermine notamment le délai minimal de préavis de convocation.

« *Art. L. 2171-7.* – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent chapitre. »

Article 2

Après l'article L. 4211-1 du même code, il est inséré un article L. 4211-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 4211-1-1.* – Les membres de la réserve opérationnelle militaire font partie du dispositif de réserve de sécurité nationale mentionné à l'article L. 2171-1 dont l'objectif est de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure. »

... employés par des opérateurs publics et privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles...

(amendement n° DF 11)

Article 2

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	—	—
	TITRE II (DIVISION ET INTITULÉ SUPPRIMÉS)	TITRE II (SUPPRESSION MAINTENUE DE LA DIVISION ET DE L'INTITULÉ)
	CHAPITRE I^{ER} (Division et intitulé supprimés)	CHAPITRE I^{ER} (Suppression maintenue de la division et de l'intitulé)
Article 3	Article 3	Article 3
(Supprimé)	(Supprimé)	(Suppression maintenue)
	CHAPITRE II (Division et intitulé supprimés)	CHAPITRE II (Suppression maintenue de la division et de l'intitulé)
Article 4	Article 4	Article 4
(Supprimé)	(Supprimé)	(Suppression maintenue)
Code de la défense		
PARTIE II Régimes juridiques de défense	TITRE III DU SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE	TITRE III DU SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE
LIVRE I^{ER} Régimes d'application exceptionnelle	Article 5	Article 5
	Le titre V du livre I ^{er} de la deuxième partie du code de la défense est ainsi rédigé :	
« TITRE V SERVICE DE DÉFENSE	« TITRE V SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE	« TITRE V SERVICE DE SÉCURITÉ NATIONALE
« CHAPITRE UNIQUE	« CHAPITRE UNIQUE	« CHAPITRE UNIQUE
« Article L. 2151-1. – Le service de défense est destiné à assurer la continuité de l'action du Gouvernement, des directions et services de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la	« Art. L. 2151-1. – Le service de sécurité nationale est destiné à assurer la continuité de l'action de l'État, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>défense, à la sécurité et à l'intégrité du territoire, de même qu'à la sécurité et la vie de la population. Les catégories d'activités mentionnées au précédent alinéa sont précisées par décret. Dans les circonstances prévues à l'article L. 1111-2, le recours au service de défense est décidé par décret en conseil des ministres.</p>	<p>sécurité nationale.</p> <p>« Le service de sécurité nationale est applicable au personnel visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité d'un des opérateurs publics et privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2.</p>	
<p>« Art. L. 2151-2. – Les obligations du service de défense s'appliquent aux personnes âgées de dix-huit ans au moins, de nationalité française, sans nationalité ou bénéficiant du droit d'asile, ainsi qu'éventuellement aux ressortissants de l'Union européenne exerçant une des activités figurant au décret prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2151-1, à l'exception de celles qui ont reçu l'ordre de rejoindre leur affectation militaire ou civile.</p>	<p>« Art. L. 2151-2. – Dans les circonstances prévues aux articles L. 1111-2 et L. 2171-1 ou à l'article 1^{er} de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, le recours au service de sécurité nationale est décidé par décret en Conseil des ministres.</p>	
<p>« Art. L. 2151-3. – Les employeurs des personnes mentionnées à l'article L. 2151-2 sont tenus de notifier à leur personnel, au moment du recrutement, qu'il est placé sous le régime du service de défense.</p>	<p>« Art. L. 2151-3. – Lors du recours au service de sécurité nationale, les personnes placées sous ce régime sont maintenues dans leur emploi habituel ou tenues de le rejoindre.</p>	
	<p>« Elles continuent d'être soumises aux règles de discipline et aux sanctions fixées par les statuts ou les règlements intérieurs de leur organisme d'emploi.</p>	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>« Art. L. 2151-4. – Lors de la mise en oeuvre du service de défense, les affectés collectifs de défense sont maintenus dans leur emploi habituel ou tenus de le rejoindre, s'ils ne sont pas appelés au titre de la réserve pour les besoins des forces armées.</p>	<p>« Art. L. 2151-4. – Les employeurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 2151-1 sont tenus d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité et de notifier aux personnes concernées qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale.</p>	<p>... concernées par ces plans qu'elles sont...</p>
<p>« Art. L. 2151-5. – Lors de la mise en oeuvre du service de défense, les affectés collectifs de défense continuent d'être soumis aux règles de discipline et aux sanctions fixées par les statuts ou les règlements intérieurs de leur organisme d'emploi.</p>	<p>« Art. L. 2151-5. – Les modalités d'application du présent titre sont déterminées par décret en Conseil d'État. »</p>	<p>(amendement n° DF 13)</p>
<p>« Art. L. 2151-6. – Les modalités d'application des dispositions du présent titre sont déterminées par décret en Conseil d'État.</p>		<p>Article 6 (nouveau)</p> <p>« Aux articles L. 4271-1, L. 4271-2, L. 4271-3, L. 4271-4 et L. 4271-5 du code de la défense, la référence : « L. 2151-4 » est remplacée par la référence : « L. 2151-3. »</p>
<p>Code de la défense</p> <p><i>Cf. annexe</i></p>		<p>(amendement n° DF 14)</p>
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p>« Art. L. 1424-8-. – Les personnes qui ont souscrit un engagement à servir dans la réserve de sécurité civile sont tenues de répondre aux ordres d'appel individuels et de rejoindre leur affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignés.</p> <p>Sont dérogés de cette obligation les réservistes de sécurité civile qui seraient par ailleurs mobilisés au titre de la réserve militaire. <u>Les réservistes de sécurité civile qui seraient par ailleurs affectés collectifs de défense sont tenus de répondre aux ordres d'appel de la réserve de sécurité civile, même en cas</u></p>		<p>Article 7 (nouveau)</p> <p>« La seconde phrase du second alinéa de l'article L. 1424-8-4 du code général des collectivités territoriales est</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<u>de mise en oeuvre du service de</u> <u>défense.</u>		<i>supprimée.</i> » (amendement n° DF 15)

ANNEXE : EXTRAITS DU CODE DE LA DÉFENSE

Art. L. 4271-1 – Le fait pour une personne, appelée ou maintenue à l'activité en application des articles L. 2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5 par ordre d'appel individuel ou collectif, de ne pas se présenter, hors le cas de force majeure, à la destination et dans les délais fixés, constitue un acte d'insoumission passible des peines prévues à l'article L. 321-1 du code de justice militaire.

Art. L. 4271-2 – Le fait pour une personne, appelée ou maintenue à l'activité en application des articles L. 2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5, de s'absenter sans autorisation ou de ne pas rejoindre le poste auquel elle a été affectée à l'issue d'une absence régulièrement autorisée, constitue, à l'expiration des délais de grâce prévus aux articles L. 321-2 à L. 321-17 du code de justice militaire, un acte de désertion passible des peines prévues à ces mêmes articles.

Art. L. 4271-3 – Le fait pour une personne, appelée ou maintenue à l'activité en application des articles L. 2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5, de refuser d'obéir ou, hors le cas de force majeure, de ne pas exécuter l'ordre reçu de ceux qui avaient qualité pour le donner, constitue une infraction passible des peines prévues aux articles L. 323-6 et L. 323-7 du code de justice militaire.

Art. L. 4271-4 – Le fait pour une personne, appelée ou maintenue à l'activité en application des articles L. 2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5, de s'être irrégulièrement absentée du poste auquel elle a été appelée à servir, constitue un abandon de poste passible des peines prévues à l'article L. 324-4 du code de justice militaire.

Art. L. 4271-5 – Les dispositions des articles L. 211-13, L. 212-36 et L. 267-2 du code de justice militaire relatives au mode d'extinction de l'action publique et au régime de la prescription des peines sont applicables aux personnes appelées ou maintenues à l'activité en application des articles L.2151-4, L. 4231-4 et L. 4231-5.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

Amendement DF1 présenté par M. Patrice Calmégane, rapporteur

Article 1^{er}

À l'alinéa 5, substituer aux mots : « des services », les mots : « de l'action ».

Amendement DF11 présenté par M. Patrice Calmégane, rapporteur

Article 1^{er}

À l'alinéa 15, substituer aux mots : « opérateur public ou privé mentionné », les mots : « des opérateurs publics ou privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément ».

Amendement DF13 présenté par M. Patrice Calmégane, rapporteur

Article 5

À l'alinéa 11, après le mot : « concernées », insérer les mots : « par ces plans ».

Amendement DF14 présenté par M. Patrice Calmégane, rapporteur

Après l'article 5

Insérer l'article suivant :

« Aux articles L. 4271-1, L. 4271-2, L. 4271-3, L. 4271-4 et L. 4271-5 du code de la défense, la référence : « L. 2151-4 » est remplacée par la référence : « L. 2151-3 ».

Amendement DF15 présenté par M. Patrice Calmégane, rapporteur

Après l'article 5

Insérer l'article suivant :

« La seconde phrase du second alinéa de l'article L. 1424-8-4 du code général des collectivités territoriales est supprimée. ».

(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables avant la réunion de la commission ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

Amendement DF16 présenté par M. Patrick Beaudouin

Article 1^{er}

Après l'alinéa 7, insérer les deux alinéas suivants :

« Le Haut Conseil pour la réserve de sécurité nationale est chargé d'émettre des avis et des recommandations dans le domaine de la politique des réserves.

« La composition, l'organisation, le fonctionnement et les modalités de désignation des membres du Haut Conseil pour la réserve de sécurité nationale sont fixés par décret. ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

– **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)** – **M. Yann Jounot**, directeur de la protection et de la sécurité de l'État, et le **lieutenant-colonel Pascal Ianni**, chargé de mission ;

– **État-major des armées** – **Général Jean-Luc Jarry**, délégué interarmées des réserves auprès du chef d'état-major des armées ;

– **Ministère de l'intérieur** – **M. Jean-Marc Falcone**, directeur de la prospective et de la planification de sécurité nationale (DPPSN) ;

– **Centre de sociologie des organisations Sciences Po – CNRS** – **M. François Dedieu**, chargé de recherche gouvernance des risques ;

– Table ronde avec des réservistes

- **M. Raphaël Benda**, cadre administratif dans la fonction publique d'État, capitaine, commandant d'unité au 2^e régiment étranger de parachutistes ;
- **M. Jérôme Caffet**, consultant en informatique, ancien commandant d'unité au 43^e régiment d'infanterie ;
- **M. Laurent Chrismann**, ingénieur développement logiciels et télécoms, capitaine, 8^e régiment de transmissions ;
- **M. Dominique Cotteret**, chef-gérant dans une entreprise de restauration, adjudant au 1^{er} régiment d'artillerie de marine ;
- **M. Hervé Croce**, directeur des relations institutionnelles d'une association d'industriels, capitaine, délégation militaire départementale de Seine-Saint Denis ;
- **M. Renaud Prouveur**, chef d'entreprise, commandant dans la réserve citoyenne, direction générale de la gendarmerie nationale ;
- **M. Patrick Raguet**, vendeur joaillerie-horlogerie, adjudant, groupement de gendarmerie interdépartementale de Paris (GGIP) ;
- **M. Xavier Sauvageon**, anesthésiste réanimateur des hôpitaux, médecin en chef à l'hôpital d'instruction des armées du Val de Grâce ;

– Visite du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) du ministère de la défense et des anciens combattants

- **Général Didier Castres**, commandant du CPCO ;
- **Colonel Louis Duhau**, chargé d’anticipation opérationnelle et de synthèse, territoire national ;
- **Lieutenant-colonel Noël Millaire** ;
- **Commandant Olivier Gasbarian** ;
- **Capitaine Bruno Zimmer** ;

– Retour d’expérience sur la gestion de la tempête Xynthia

- **M. Jean-Pierre Tallieu**, vice-président du conseil général de la Charente-Maritime, président du service d’incendie et de secours (SDIS) ;
- **Commandant Thierry Groisillier**, officier détaché auprès du cabinet du Préfet de Charente-Maritime ;
- **Mme Elisabeth Maraval-Jarrier**, chef du service juridique de l’Association des départements de France (ADP) ;
- **Mme Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement de l’Association des départements de France (ADP) ;

– **Ministère de l’intérieur** – **M. Jean-Paul Kihl**, directeur de la sécurité civile, et **M. Philippe Deschamps**, adjoint au sous-directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours ;

– **Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)** – **M. Gérard Pardini**, chef du département Risques et crises ;

– **Direction générale de la gendarmerie nationale** – **Général Jean Danède**, délégué aux réserves ;

– **Cabinet du ministre de la défense et des anciens combattants** – **Colonel François Lecointre**, chef de la cellule activités et emploi, **M. Hugues de la Giraudière**, conseiller social, **capitaine de frégate Xavier Mazauric**, adjoint de la cellule activités et emploi ;

– **Ministère du travail, de l’emploi et de la santé** – **M. Jean-Yves Grall**, directeur général de la santé ;

— **Ministère de la justice et des libertés** — **M. Emmanuel Rébeillé-Borgella**, secrétaire général, haut fonctionnaire de défense et de sécurité,
M. Gérard Bartholomew, adjoint au haut fonctionnaire de défense et de sécurité.